

ルール炭鉱地帯開発組合の設立と展開：ドイツにおける地域計画の成立(II)

著者	高橋 信隆
雑誌名	熊本大学教育学部紀要 人文科学
巻	39
ページ	15-31
発行年	1990-09-30
その他の言語のタイトル	Der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk : Die Entwicklungen der Landesplanung in Bundesrepublik Deutschland (II)
URL	http://hdl.handle.net/2298/933

ルール炭鉱地帯開発組合の設立と展開

ドイツにおける地域計画の成立（Ⅱ）

高 橋 信 隆

Der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk

Die Entwicklungen der Landesplanung in Bundesrepublik Deutschland(Ⅱ)

Nobutaka TAKAHASHI

(Received May 21, 1990)

Der zweite Schritt der landesplanerischen Entwicklung war die Gründung des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk durch preußisches Gesetz im Jahre 1920.

Zweck der Verbandsgründung war es, die Planungshoheit der Gemeinden im örtlichen Bereich zu erhalten, aber für Maßnahmen von übergemeindlicher Bedeutung die Durchsetzung der regionalen Interessen zu sichern. Ursprünglich sollten sich die Aufgaben des Verbandes auf die Erhaltung von überörtlichen Grünflächen in Industriegebieten beschränken. Denn es hatte sich gezeigt, daß die Gemeinden, deren Interesse vorrangig auf die Stärkung der eigenen Steuerkraft durch Ansiedlung von Industriebetrieben gerichtet war, dieser Sicherungsaufgabe nicht nachkamen. Die vorbereitenden Untersuchungen ergaben aber dann, daß eine gesonderte Grünflächenplanung wirkungslos bleiben mußte, vielmehr ein Generalsiedlungsplan (regionaler Entwicklungsplan) anzustreben war.

Aufgaben des Verbandes waren vor allem die Mitwirkung bei der gemeindlichen Bauleitplanung, die Förderung des öffentlichen Nahverkehrs sowie die Schaffung und Sicherung von Grünflächen mit regionaler Bedeutung. Für Straßen und Grünflächen sowie Siedlungsmaßnahmen von regionaler Bedeutung konnte der Verband durch Aufnahme dieser Vorhaben in das Verbandsverzeichnis und deren Darstellung in einem Verbandsplan seine eigene Planungszuständigkeit begründen.

Die Befugnis, einen eigenen regionalen Entwicklungsplan aufzustellen, ist dem Verband gesetzlich nicht eingeräumt worden. In Anlehnung an den Gedanken des Generalsiedlungsplanes entwickelte der Verband aber ohne unmittelbare Rechtswirkung als Grundlage der Ausübung seiner Planungsbefugnisse das Instrument des Wirtschaftsplanes.

In den nachfolgenden 20er Jahren entstanden dann mehrere regionale Planungsgemeinschaften dort, wo ähnlich wie im Ruhrgebiet industrielle und städtische Ballungen sich entwickelten, aber auch in ländlichen Bereichen mit kleineren industriellen Schwerpunkten; eine von den verschiedenen Landesplanungsstellen gebildete Arbeitsgemeinschaft umfaßte 1932 bereits 29% der Flächen des Deutschen Reiches und 58% der Bevölkerung.

Die Aufgabe dieser Organisation war die Aufstellung von umfassenden Programmen für die gesamte Entwicklung eines Gebietes. Diese dienten dann als Richtlinie für die Planungen der Mitgliedsplanungsträger, als Arbeitsgrundlage für die Stellungnahme der Landesplanungsstellen in Einzelfällen und für die Begründung ihrer Vorschläge gegenüber den beteiligten Planungsträgern.

Die Organisation war ausschließlich auf die Selbstverwaltungsträger abgestellt. In Preußen wirkte der Staat entweder bei freien Zusammenschlüssen oder bei vertraglichen Abmachungen letztlich bis zum zwangsweisen Zusammenschluß aller Mitglieder als kommunaler Organisation mit. Niemals jedoch wurde die Landesplanungsarbeit selbst von staatlichen Behörden geleistet.

Key words : Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk, Landesplanung, Siedlung

はじめに

西ドイツ中西部に展開するルール工業地帯は、石炭やコークスの産出地域としてかなり以前から注目されていたが、19世紀初頭はまだ田園地帯で、石炭の採掘もルール河谷で僅かに行われていたに過ぎない。しかし、ルール河兩岸の炭田地帯における石炭鉱業の進展と結びついた工業化は、19世紀半ばのドイツ産業革命の展開に伴い急速に発達し、鉱工業におけるコークス高炉の使用および鉄道の開設等とも相俟って、さらに活性化していく。そして、1900年前後には既にヨーロッパでも有数の工業地帯を形成するまでになり、特に1890年から1914年の間に重工業はほぼ完成の域に達するとともに、その地域的範囲も今日のそれと比肩しうるほどになっていた¹⁾。このような状況下において、石炭採掘量を増大させることはもちろん、そこで働く労働者の生活の基盤を提供することが政策的に急務とされたが、ゲマインデ (Gemeinde) 単位の個別的政策では当面する諸問題に適切に対応しえなかった。そこで、ルール地域全体をカバーする総合的視点からの政策の実施と、そのための行政的基盤を形成することが何よりも必要とされたのであった。このような課題に対処すべく設立されたのが、ルール炭鉱地帯開発組合 (Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk — 以下「SVR」という)である。

西ドイツにおける近代的な地域計画 (Landesplanung) としては、1910年に設立された大ベルリン目的組合²⁾(Zweckverband Groß-Berlin) をもってその嚆矢とすることができるが、すでに指摘したように³⁾、各種措置を実施し、それを十分に機能させるための法的小および事実上の基盤を欠いていたために、その活動は設立に際しての理念・構想とは程遠いものであった。SVR は、大ベルリン目的組合でのこのような経験を踏まえつつ、それが解体されたのと同じ年すなわち1920年に設立され、今日もなおその形態を変容・発展させつつ存続している⁴⁾。後述のごとく、それが当該地域の発展に決定的役割を果たしてきたことはいうまでもないが、さらに正當に評価されるべきは、西ドイツにおいて今日積極的に展開されている国土計画 (Raumplanung) および国土整備計画 (Raumordnungsplan) が実質的にはここから出発し、その思想の発展・強化に寄与したのも SVR に他ならないという点である⁵⁾。

以下では、SVR の生成・展開の足跡を辿りながら、地域計画の成立段階における SVR の活動内容およびその歴史的意義について解明する。

1. 地域計画論の新たな展開

1) 田園都市運動

ルール地域では、当時、工業化に伴って噴出していた社会的諸問題を機能的に処理すべく、自治体の再編が緊要な課題となっていた。SVR もまさにそのような工業化および都市化に伴う社会的要求の過程で成立していくが、その課題に都市計画という視点から貢献していくのが田園都市運動⁶⁾(Gartenstadtbewegung) であった。

田園都市 (Gartenstadt ; Garden City) の理念は、当時、かなり急速に国際的承認を得つつあり、1902年に「ドイツ田園都市協会」(Deutsche Gartenstadtgesellschaft) が設立されたのを契機に、ドイツにおいてもその運動が本格化する。そして、世界初の田園都市であるイギリスのレッチワース (Letchworth) に後れること 5 年後の1907年にドレスデン近郊のヘレラウ (Hellerau) がドイツにおけ

る最初の田園都市として指定されることになる。その後、1910年にはベルリンおよびデュッセルドルフで国際都市建設見本市 (Internationale Städtebauausstellung) が開催され、これがその後のSVRの設立にも大きく寄与することになった。

SVRの生成も、まさに、新たな都市の建設およびそのための自治体の再編という当時の気運の中に位置づけることができるが、ルール地域でSVRのごとき組織が形成されるに至った直接の契機は、他地域におけるそれとは若干異なっていた。ルール地域は、当時、他地域と同様、確かに自治体の再編を緊急の課題とはしていたものの、SVRがそれを自己目的としたわけでは決してなく、それ自体は緑地 (Grünfläche) の保存という切迫した状況に対処するための政策遂行上の課題として位置づけられていたに過ぎなかった。したがって、先述の見本市から得た教訓も、緑地の設計等はゲマインデの特殊ローカルの政策をもってしては実効的に行いえず、広域的視点から政策を実施する計画組合のごとき組織を必要とする、という限りにおいてであった。先のデュッセルドルフ国際見本市に際して国立公園⁷⁾(Nationalpark)の設置をメインテーマとする会議が開催され、デュッセルドルフやエッセンなど7つの都市 (Stadt) のほか4つの郡 (Landkreis) も参加し、ルール地域の緑地帯の保全をめぐる議論が交わされていることも、SVRおよびルール地域の特殊性を反映したものといえよう。

ところで、ドイツの田園都市運動は、その発祥地であるイギリスのそれとはかなり性格を異にしている。すなわち、イギリスの場合は、当時すでに過密状態にあった大都市ロンドンの混乱をいかに解消するかという当面の課題に対処すべく、その運動も過密解消のための新たな田園都市建設に向けられており、いわば“後始末的な分散の原理”に基づいていたのに対し、ドイツの場合は、それとは逆に、都市の拡張・膨張を予見しつつ、分散して存在する各都市をいかに有機的に統合するかという、いわば“形成的・積極的な結合の原理”が支配していると考えられるからである。ドイツの場合、伝統的に、イギリスに比較して全国的に人口および商工業が分散し、したがってまた都市の分散の度合いも高い。イギリスやフランスがロンドンやパリといった大都市に行政・経済・文化を集中させた単一集中型の国土空間を形成していたのに対し、ドイツは地方分散・多極分散型の国土空間を形成していた。ドイツにおいては、それ故に、イギリスで実施されたような過密解消のための田園都市建設ではなく、既存都市・住宅・生活環境の改良、更には都市間および都市と農村の有機的結合が運動の重要課題とされたのであった。今日の視点から捉えるならば、イギリスの田園都市運動が大都市問題解決のための試みであるのに対して、ドイツのそれは、地域振興もしくは「故郷 (Heimat) づくり」の試みとして位置づけるにふさわしい性格を有する。そして、まさにこのようなドイツにおける田園都市運動の特質こそが、広域的な空間整備のための政策、すなわち“国土整備” (Raumordnung) の原型としてのSVRの設立へと結びついていくのである⁸⁾。

さて、デュッセルドルフ会議では緑地計画 (Grünflächenplan) の策定のための緑地委員会 (Grünflächenkommission) が組織され、将来的には当該計画の中に主要交通網を取り込むべく委員会活動が開始される⁹⁾。このとき、その作業遂行に必要とされる資料の収集および覚書の作成を委託されたのが、当時エッセン市の助役 (Beigeordnete) の職にあったR・シュミット (Robert Schmidt) である。

2) R・シュミットの地域計画論

a) 1869年にフランクフルト (Frankfurt a. M.) に生まれたシュミットは、ハノーファー工科大学卒業後、1902年に当時のエッセン (Essen) 市の市長であるツヴァイゲルト (Zweigert) に招請され、今日のエッセン市西部の旧市街区に地区詳細計画 (Bebauungsplan) を策定すべく市建設局に採用され

た。本地区には当時すでに法的拘束力を有する地区詳細計画が存在していたが、当時のそれが例外なくそうであったように、内容的には単に建築線・道路線を確定するものに過ぎず、都市全体の総合的な建設という視点はそこには含まれていなかった¹⁰⁾。シュミットは、それらに近代的意味での都市計画の実態を付与することによって、今日の地区詳細計画に類するものを形成する。この功によって、彼は、1907年には市の技術担当助役 (technische Beigeordnet) に就任するが、この時すでに彼は、将来を志向した計画化は、都市の政治的境界線にとどまることなく、全ルール地域に共通のものとして行われるべきことの必要性を認識しており、この考え方は、ゲマインデをこえた水利事業組合 (wasserwirtschaftliche Verband) で彼自身すでに実践済みであった¹¹⁾。そして、1910年には、デュッセルドルフ県 (Regierungsbezirk Düsseldorf) のライン河右岸部分の開発計画に関する覚書 (Denkschrift) の作成を委嘱され、これを契機として、ルール地域にとどまらずヴェストファーレン (Westfalen) 部分への研究および実践の拡大が不可欠であることを痛感するに至る。

もっとも、計画の地域的範囲を拡大しようとする彼の考えは、それが歴史的に形成されてきた政治的・行政的境界線の意義を無視するものであること、更には、その点は受忍するとしても、それが各地域の行政庁相互の権限を曖昧にし、国政上も極めて危険な試みであることなど、依頼者であるデュッセルドルフ県知事をはじめとする関係者の厳しい批判に晒されることになる。しかし、シュミットは、単なる緑地計画の策定にとどまることなく、一般の問題としてのルール地域での国土整備が不可欠であるという認識をその考え方の基本に有していたため、地域を限定しての部分的な問題の解決では満足できなかった。このような彼の試練と苦悩の心理的状況は、覚書¹²⁾の前書に簡潔明瞭に述べられている。すなわち、

「将来誤った方向に進むのを回避するためには、本来的に示された課題をこえて生ずるところの全地域のための開発問題の解決を図らねばならない、ということが必然的に導き出される。覚書で要求していることは、現代の都市建設問題に関しエッセン市に集中された経験に基づいている。それは、異論の余地のない、現代の生活条件に適合した大都市機構を創造するという最終目標を有している。それは全ての点で委員会の同意を得られたわけではなかった。それ故、この覚書は、課題が緑地問題に限定されるべきか、それとも更に一般的な開発問題に拡大されねばならないかを判断するために、素材を扱ううえでの学問的基礎を提供する。双方の問題は、その解決について、関係ゲマインデおよびヴェストファーレン州の協力を必要とする」と。

なお、シュミットは、この覚書の内容をアーヘン工科大学に博士論文として提出し、それは1912年に「デュッセルドルフ県の総合開発計画策定の諸原則に関する覚書」(Denkschrift betreffend Grundsätze zur Aufstellung eines General-Siedlungsplanes für den Regierungsbezirk Düsseldorf [rechtsrheinisch]) として公表されたが、彼自身後に述懐しているように、先に示した諸状況を勘案すれば覚書およびそれに基づく総合開発計画¹³⁾は闇に葬られるべき運命にあったといってもよく、その意味では、この論文の公表はドイツにおける国土計画の方法論的発展にとっても非常に幸運なできごとであったといってもよい¹⁴⁾。

b)ところで、全体的・総合的国土計画の思想自体は、目新しいものというわけでは決してなかった。というのも、当時の進歩的な都市建設の設計者たちは、大都市が有機的に成長を遂げてゆくためには、都市の将来的な発展像が全体的・総合的な内容をもって「一般地区詳細計画」(General-Bebauungsplan) の中に示され、個別計画もそこに組み込まれるべきであるということを経験的に承知していたからである。このような認識は、土地の投機と結びついた19世紀以来の都市の乱雑な空間的拡大傾向にあっては、それ自体が方法論的には確かに大きな前進であったといえる。しかし、それが都市の内部領域にのみ限定されていた点でシュミットの考えとは大きく異なる。すなわち、そこでは今日の土地利用計画 (Flächennutzungsplan) もしくは自治体の発展計画 (Entwicklungsplan) に相当するものが念頭に置かれているに過ぎず、都市と隣接する土地および隣

接ゲマインデとの多様な絡み合いはほとんど考慮されてはいなかったからである。その意味で、シュミットの計画論は、従来の行政領域に限定されることなく、機能的に関連する広域的な地域についての統一的な上位の計画化を実施する必要性を説いた、まさに画期的なものであった。もっとも、機能的に関連する地域にまで国土計画を拡大させようとする考え方は、彼の計画理論の実現にとっては単なる一つのステップに過ぎなかった。

ところで、シュミットのこのような計画論は、従来の都市計画論を2つの意味で超えたとされる¹⁵⁾。すなわち、まず第一に地域的な (gebietlich) 問題である。ドイツは、本来、われわれがドイツに対して抱く“単一国家的・中央集権的”イメージとは異なり、極めて分権主義的・連邦主義的の体質を有する国家である。ドイツ産業革命も国内の各々の経済圏において高度の自主性を保持しつつ展開されたといわれ、各自治体の自治意識の強固さとそれ故の統合の困難さは格別であるとさえいわれる。したがって、それ故にこそ、工業化に伴う都市問題の解決には、それらの自治権を尊重しつつも、硬直的な行政の境界線を越えたルール地域全体としての機能的かつ総合的な自治体間の協力・協働を推進することが不可欠であったのである。シュミットは、まさにこの点を指摘し、交通・緑地・レクリエーション・住宅・水問題等の解決には自治体間の協議とそれに基づく計画化が必要であり、したがって、総合地区詳細計画を行政上の境界線すなわちゲマインデや郡の境界線に拘泥することなく、機能的に関連したより広範囲の地域にまで拡大すべきであることを提唱しているのである。そして、それを実践する組織としては、単なるゲマインデの連合ではなく、自治と協働という緊張関係の上に成立する目的組合 (Zweckverband) の設立が必要であるとしている。なお、この場合、彼は大ベルリン目的組合のごとき組織的結合を想定していたが、それがベルリンを中心とした関係として位置づけられ、したがって結果的には大都市であるベルリンに他のゲマインデが従属するという都市-周辺部問題 (Stadt-Umland Problem) を惹起せしめ、その設立目的を達成しえなかったのに対し、ルール地域については、ベルリンのような大都市が存在しなかったということもあろうが、都市およびゲマインデのほぼ対等な均衡状態の保持が前提とされている点で異なっている。

第二に、以上のことを前提としつつ、計画の内容的な (inhaltlich) 問題として、総合地区詳細計画を総合開発計画 (General-Siedlungsplan) という形で組織的・機能的・領域的に拡大すべきことの必要性を説いた点である。彼は、その覚書の中で次のように述べる。

「総合開発計画は、その個々の部分が、現代の集団移住 (Massenansiedlung) についての全ての需要を充たさねばならないところの有機的組織 (Organismus) を描くものでなければならず、それは快い保養地と関連させながら住宅問題の解決を与えるべきものである。大作業所は住居地から分離され、したがって相互に不都合な影響を与えることはない。とりわけ、総合開発計画によって、あらゆる種類の交通問題の規制は、全ての部分および形式において、需要に十分見合うものを形づくるという最終的な目標をもって行われねばならない。」「その計画化および実施は、とりわけ、経済的・国民経済的および社会政策的視点をもち考慮して行われねばならない。」「総合開発計画は、都市計画とその全体的な有機的組織への統合から生ずるより重要なものとの関連から生じてくるものである。」「総合開発計画は、特別市および郡にとっては必要不可欠である。」

このように、総合開発計画は、ここでは土地利用の直接的規律という形式から離れ、次元の拡大にふさわしい計画化の形式として構想されている。その意味で、彼の提言の中には、広域的な地域計画の理論にとどまらず、段階的な計画システムの考え方も含まれているとみることができ、今日の国土整備法制を考えるうえでも極めて重要である。

c) 1914年に第一次世界大戦が勃発し、以上のようなシュミットの理念は事実上背後に退いた感があつたが、5年後、状況は基本的かつ決定的に変化する。

戦争により、ライヒ (Reich) とその経済は壊滅的な打撃を受け、国土および国民経済の復興が緊

急の課題となっていた。その背景には、ヴェルサイユ条約で確定された巨額の賠償金の支払いを可能とするという事情もあったが、このようなドイツの再建に重要な役割を期待されたのがルール経済である。すなわち、ドイツは、短期間に多量の石炭を西側の戦勝国に引き渡す必要に迫られていたが、それは石炭の急激な増産によってのみ可能であった。そのために、ルール地域では、約15万人の鉱山労働者を増員することが急務とされたが、このことは、その家族を含めて50～60万人もの人口がルール地域に流入することを意味した。そこで、それに伴う住宅難に対処すべく住宅建設を推進するための計画策定が課題となったが、人口の増加は同時に爾後のルール地域の発展にも極めて深刻な影響を及ぼしかねない要因を内在させていた。そこで、住宅建設を目的とした個別的計画ではなく、シュミットが覚書で提唱したごとく、それ以降のルール地域の全体的な経済発展を俯瞰した上位 (übergeordnet) の計画化およびその実施機構が必要とされたのであった。かくして、現実的要求が高揚する中で、1920年5月5日、プロイセン州議会が SVR の組合法を全会一致で可決し、ここに法的根拠を有する SVR がルール地域の共通課題の解決という任務を担って設立されることになる¹⁶⁾。

Ⅱ．ルール炭鉱地帯開発組合の設立

1) 組合設立に際しての一般的状況

SVR は、「ルール炭鉱地帯開発組合についての組合制度に関する法律」¹⁷⁾(Gesetz betreffend die Verbandsordnung für den Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk vom 5. Mai 1920) により、法的には、大ベルリン目的組合と同様に公法上の社団 (Körperschaft des öffentlichen Recht) として成立する。組合法の内容およびその射程範囲は後に詳述するが、その本質を明らかにするための前提として、当該地域での開発政策に関する当時の事実・法状況について一瞥しておこう。

この地域の開発は、すでに述べたように、従来は個々の地区ごとに個別的な計画によって実施され、それらは巨大企業の私経済的考慮および自治体の個別的関心に基づくものを実現するにとどまっていた。そのため、水利組合¹⁸⁾ (Wasserverband)を除いては、地域全体の計画およびゲマインデの建設管理計画 (Bauleitplanung) 相互間の規律・調整を行いうる規定は存しなかったのである。もっとも、開発政策としての実質を内包した規定がまったく不在であったということでは決してなく、むしろ個々の計画を統合する思想・計画・観念が十分に成熟したものではなかったが故に、当該規定を土地利用の嚮導・操作に際して十分に活用できなかったというのが現実であった。なぜなら、これらの規定は、個々の地域関係に目を向けたにすぎない¹⁹⁾が警察的性格を有するもの、あるいは単に個別的事例における施設の許可を扱ったものであり、更には、鉄道・道路等の計画のごとく、それが、本来ゲマインデと国家との調整を必要とする計画であるにもかかわらず、部門別計画 (Fachplanung) として性格づけられ、それらの計画を全体として調整するための思想・手法を欠いていたものもあった。このことは、住宅・工場用地についてだけでなく、森林等の非居住地についても当てはまる。すなわち、当時からすでに森林は必要不可欠のものと認識されていたにもかかわらず、その管理は所有者の私経済的利益に晒されたため、政策的にそれが保護されることはなく、この時期までに当該地域の中心部の森林の大部分が消滅してしまっていたのである。そのため、本法では、開発活動の推進のみではなく、戦前から努力してきた緑地計画も組合の主要課題として示されている²⁰⁾。

SVR の組合法は、基本的には、とくにその組織的権限の側面においては、大ベルリン目的組合法

およひプロイセン目的組合法 (preußische Verbandsgesetz vom 19 Juli 1911) を範としている。しかし、大ヘルリン目的組合では明確に示されていなかった全体計画の策定権限が SVR に明確に委託されたのをはしめとして、内容的にはそれらを遙かに超えたものとなっている。確かに、ニュミットが提唱した総合開発計画という意味での包括的な計画化に関しては、それを組合法に明示するには至らなかった。しかし、組合には、道路や緑地等の設置など、地域的拡充・発展に影響を及ぼしうる行為を実施する権限が付与されており、実際にも、組合設立の翌年からは、SVR がそれに相当する活動を開始し、今日の国土整備計画 (Raumordnungsplan) に相当する経済計画²¹⁾ (Wirtschaftsplan) の理念を具体的な形で展開しはしめることになる。なお、地域計画の広範な展開のために必要とされるこのような手法の重要性について、ニュミットは、1926年のプロイセン議会の中央委員会にて概ね次のように説明している²²⁾

SVR は、縦貫道路、交通網、緑地を組合法案 (Verbandsplan) として起草したか、その際、鉱工業、既存の交通施設、現在およひ将来の居住面積に対する関係を、全ての利害関係人およひ権限ある行政庁とともに考慮しなければならなかった。更に、農用地は国民経済に資する雇用の場として確保しなければならない。そのためには、経済計画を策定する必要があった。この計画では、建築技術的なもの以上に経済的・文化的・社会的課題を重要視しており、その課題達成のためには財政プログラム (Finanzprogramm) が必要不可欠である。経済計画は、交通施設についてはもちろんのこと、学校制度、エネルギーや水の供給、社会福祉事業およひ病人救護などに関しても、自治体間の関心事を実行する可能性を与える。

経済計画のこのような明確な方向づけによって、地域計画は、その課題設定の局面においても、更にはそこから生ずる任務の範囲に関しても、従来の都市建設的な思考枠組から明確に区別されていくことになる。包括的な国土計画の思想は、このように、トイノにおいては1920年代初頭にその第一歩を踏み出すことになり、以来、それは公行政およひ自治体政策上の議論において着実に継承されていくことになるか、それらは全てニュミットの功績であると評しうるであろう。

2) 組合の組織

設立当初の SVR は、17の市 (Stadt) と11の郡 (Landkreis)、総面積3,840km²、人口約360万人を擁する組織として形成され、それか更に、1927年から1929年の行政区画の再編、統合・合併等により、18の特別市²³⁾ (kreisfreie Stadt) と6つの郡およひ3つの郡の一部を含む総面積4,591km²、人口約430万人の組織にまで拡大する。組合の意思決定機関は、組合総会 (Verbandsversammlung)、組合委員会 (Verbandsausschuß) およひ組合理事長 (Verbandsdirektor) から構成される。

組合総会は、組合の最高議決機関である。代議員は、その半数以上は組合の構成員の選挙によって選出されたか、残りは非構成員である各種団体 (経済団体、商工会議所、市民団体、農業団体、労働組合など) の理事をもって充てられていた。全代議員数は約200人で、任期は4年である。組合総会は、内規、予算、活動体制、開発支出、委員会協議事項、およひ理事長・州議会からの要請事項等について審議・決定するなど、組合の活動全般についての指針を確定する。

組合委員会は、委員長と16人の常任代表議員によって構成されるか、このうちケマインテから8人、雇用者と被用者から4人ずつ選出される。委員長は、組合理事長か兼任する。委員会の権限は、組合総会議決事項の準備・実施、組合理事長の業務執行の監督、事務局員の採用、組合を監督する国家の監督庁 (州機関) によって要請された事項の判断、計画事項の検討などであり、これらの管轄権限は以後もほとんど変更されていない。

組合理事長は、対外的に組合を代表する機関であるか、前述のことく²⁴⁾、H ルターは、現出する諸問題の解決には特別の組合の設立が不可欠であるとしてニュミットの計画論を支持し、彼を初代の組合理事長に据えて組合活動を本格的に開始することになる。

以上のように、SVRは、各ゲマインデおよび各団体等からの代議員をもって構成され、参加と自治を理念とした独自の計画・決定・推進機関としてのその事業を開始するが、この自治性を根底から支えたのが、他ならぬドイツ独自の自治観念とそれを現実化するにあたっての予算の自律性であった。ドイツにおけるこうした制度の背景には、市民参加と都市の自治という徹底した基本理念に貫かれる伝統的自治意識が存在し、更にその意識は、自主財源によるゲマインデ財政の確定、労使共同決定方式、監督制度などによって支えられている。このような強力な地域分散性、分権性、自治性の伝統は、1808年のシュタイン市制改革²⁵⁾で確立されたものであるとされるが、SVRの成立およびその実践を検討するに際してもそれらの要因を見逃すことはできない。その点は、国家的関与を受けて設立された大ベルリン目的組合との対比においても特徴的であり、そこにSVRの成功の最大の要因をみることができよう。もちろん、そこには、シュミット自身が述べているように、好景気という当時の経済的・社会的状況下にあつて、ルール地域の住民が国家の干渉に対して極めて強い警戒感を抱いていたこと、および、彼自身の提案が現実的課題として表面化し、したがってまた、その解決に関して彼の構想がより説得力を増したことが、SVR設立への各自治体の意欲として現実化したという事情があったことも看過しえない。

3) 組合の計画課題

a) シュミットの提唱した地域的な総合開発計画の理念は、前述のごとく、現実の組合法の制定に際して必ずしも明確な形で採用されたわけではなかったが、内容的には、理論的にも実践的にも、今日の地域計画の先駆的事例と評するにふさわしいものを内包している。そこで、まず、組合法に従って組合の計画課題をみておこう²⁶⁾。

計画課題は、組合法によると以下のごとくであるが、そのうちイ)～ニ)は自治事務 (Selbstverwaltungsangelegenheit) であり、ホ)～チ)は委任事務 (Auftragsangelegenheit) である (1条1項)。

- イ) 組合地域での建築線および地区詳細計画の確定への関与²⁷⁾ (Beteiligung)
- ロ) 狭軌鉄道施設 (Kleinbahnwesen) の建設促進、とくに組合地域内でのゲマインデ間の交通の促進²⁸⁾
- ハ) 森林、原野、河川、その他のレクリエーション地域など、自由空間 (Freifläche) の保全と供給²⁹⁾
- ニ) 開発目的実現のための経済的措置の実施
- ホ) 組合地域での開発許可³⁰⁾ (Ansiedlungsgenehmigung)
- ヘ) 建築および住宅整備 (Bau- und Wohnungsordnung) の促進への協力³¹⁾
- ト) 計画区域での開発の監視
- チ) 税率 (分担金) の確定³²⁾、ゲマインデ間交通網の時刻表の整備

b) これらのうち、最も注目すべきはイ)の計画確定への組合の関与であるが、組合のそれは実質的には「関与」の範囲を超えており、計画確定権限の組合への留保ともいえるべき実質を有するものであった。すなわち、縦貫道路の建設をはじめとする広域的な開発計画は、それまで各ゲマインデの個別政策のみによっては必ずしも合目的に実施されえないことも多かったが、本法においては、それらの場合には組合自らが建築線および地区詳細計画を確定し、もしくは既存の計画を変更するとされたのである。

組合に権限が留保されるのは、具体的には、広域的な交通の重要性の故に用地が必要なとき、および建築線が組合地域の全体的開発に重要な緑地帯の形成に影響を及ぼすときであり、これらの場合には、組合がゲマインデに代わって建築線を確定できるとされていた。したがって、ここでの「関与」の実質的な意味は、新たな住宅開発もしくは産業開発が個々のゲマインデを超えた地域に拡大せねばならない場合に、関係ゲマインデの求めに応じて共通の地区詳細計画を策定すること、というものであった。後に連邦建設法³³⁾ (Bundesbaugesetz vom 23. Juni 1960) 4条は計画連合

(Planungsverband) についての規定を設け、自治体その他の公的計画機関は各々の都市建設計画策定に際して生ずる利害対立の調整を図るために計画連合を結成することができ、それが自治体に代わって建設管理計画 (Bauleitplan) や都市建設計画を策定し、実施することができる旨を規定するに至るが、SVR の「関与」の実質的内容はまさにこの規定を先取りしたものであり、当時としては画期的なものであった。そして、現実にはそれを実践する場面はなかったものの、各ゲマインデがその建築線確定に際して隣接ゲマインデ等の計画との整合性を意識せざるをえなかったが故に、この規定の存在は、そのことのみで実質的効果があった。その点を考慮すると、この規定は当時としては非常に意味あるものであったといえるし、今日でも注目すべき規定であるといえよう。

また、このような組合の権限は、基本的には特別法たる組合法に対して一般法の関係にあったプロイセン建築線法の規定³⁴⁾を受け継いだものであったが、実質的にはそれにとどまらなかった。とりわけ、道路建設に関しては、国家および州の道路建設義務を実質的に肩代わりするような形でその事業に取り組むことになる³⁵⁾。

c)とところで、SVR の設立当時の最重要課題が住宅建設にあったことはすでに述べたとおりである。すなわち、大量の人口流入に対処すべく、住宅建設のための全体計画を緊急に策定することが不可欠の課題とされたのであった。もっとも、そこでは、住宅建設それ自体のみをその射程内に含めていたわけではなく、従来の住宅の質や環境（工場や緑地との関係）の問題も同時に考慮していた点に SVR の意義を見いだすことができ、そのことは当時の田園都市運動の主要課題とも符号するものであった。

このような中で、SVR が最初に実施したのは、既存の自由空間の確保とそこでの建築の禁止という措置であった。ルール地域には、当時、ルール河などの沿岸には広大な空間が残されていたものの、中心地区では緑地はほとんど失われていた。組合設立時には、この地域に約72,000haの森林地帯が存在したといわれているが、そのほとんどが私的所有地であったこともあって、それを保存するための法的手段が存在しなかった。そこで、プロイセン州議会は、森林保存のための法案³⁶⁾を提出し、SVR にそのための多くの権限を付与しようとしたのであった。それは、直接的には、組合地域内の樹木群および山林の保護を目的とするものであったが、そればかりではなく、森林や牧草地を含む広大な土地を組合緑地 (Verbandsgrünfläche) として確定することをも組合に義務づけており、今日なおも50,000～60,000haにも及ぶ森林が組合地域内に残されているのは、この法律のおかげであるといわれている。なお、1925年には具体的な組合緑地計画 (Verbandsgrünflächenplan) が策定されているが、そこでは組合地域の37%にあたる141,000haが緑地として指定され、その利用は SVR の同意なしには変更できないものとされた。

以上の政策は、もちろん緑地の保存のみが自己目的であったわけではなく、ルール地域の森林、原野、河川などの緑地帯を保全することによって、自由空間もしくはレクリエーション区域 (Erholungsfläche) としてそれを利用しようとするものであった。したがって、それは、緑に対する単なる抽象的な願望に基づく保全対策であったわけでは決してなく、当該地域に居住する労働者のための現実的な社会的視点を有した“緑地均衡” (grünen Ausgleich) という具体的かつ明確な方向性を有するものであった³⁷⁾。田園都市運動の具体的成果をここに見ることができよう。

Ⅲ．地域計画から国土整備計画への展望

1) 地域計画論は、以上のように、イギリスおよびドイツで展開された田園都市論、そして建築線

計画に代わって当時かなり具体的な形で展開されつつあった都市計画論の限界を超えるものとして構想されたが、分散性、分権性、自治性を強く意識するドイツの国土空間的構成の下で現実的諸課題に対処していくためには、その理論の出現は必然的でさえあった。

かつてのベルリンでの実践もその設立趣意においては同様の基盤に立つものであったが、ベルリンとそれ以外のゲマインデとの政治的・経済的格差を放置した状態のままでは、その理念の実現は当初から困難であったともいえる。すなわち、ベルリン以外の構成ゲマインデはベルリンの「周辺地域」としてそれに従属する位置づけしか付与されず、結局は大ベルリン統一ゲマインデ (Einheitsgemeinde Groß-Berlin) の形成という形で半ば強制的にベルリンに併合され、ベルリンへの集中という事態を惹起させることとなるからである。

シュミットの地域計画論とその具体的実現形態としての SVR の設立は、建築線計画および都市計画の限界を乗り越えるものであったばかりではなく、以上のような大ベルリン目的組合の経験を十分に踏まえ、多くのゲマインデが対等の立場で計画の立案とその推進にあたる組合を設立し、総合的かつ計画的な地域振興を図るという、真の意味での近代的地域計画の成立を目指したものであった。SVR の活動は、その意味で、ドイツにおける地域計画の成立を告げる実践事例であると同時に、世界的にみても、それは地域計画の成立史そのものであったと評しうる。

もっとも、SVR における実践の詳細をみるならば、それは必ずしもシュミットの構想を忠実に反映したものとはいえない。組合法の基本的な考え方は、地域的な任務についてゲマインデの計画高権 (Planungshoheit) を確保すること、および、各ゲマインデに共通する地域的に重要な目的のために SVR の計画権限を一定の範囲で基礎づけること、であった³⁸⁾。その目的のために、組合は組合計画を策定することができるとされ、それは後に経済計画³⁹⁾として一層の発展をみることになることは前述のごとくであるが、当初は、その策定は地域的な交通計画や緑地計画など、特定の事項に限られていた。また、それは、シュミットが提唱したところの経済的・社会政策的視点に基づく総合開発計画とも、包括的計画でない点で異なっている。したがって、SVR における当初の実践を今日の国土整備計画と同一視することには無理があるが、先の大ベルリン目的組合がこの種の全体計画をもたず、個々の権限の個別的な行使によって活動していたのに比べれば、一つの、しかし極めて大きな前進とみることができよう。

2) 後年展開される SVR の経済計画⁴⁰⁾は、その機能面では、工業、地域経済、住宅建設などさまざまなレベルでの現実的課題を、ゲマインデの政治的境界線をこえた土地分割計画 (Flächenaufteilungsplan) の中で先見的に秩序づけ、また、各ゲマインデの将来における土地の利用請求権 (Nutzungsanspruch) の確保を意図したものであった。他方、計画論的には、それは具体的な建築線計画に対してのより抽象的かつ包括的な前段階をなすものであった。したがって、それは、土地分割計画で予見しようとする経済的発展に対して枠組を与え、方向性を示すもの、すなわち国土形成的に作用するような動態的経済力の整備⁴¹⁾ (Ordnung der dynamischen wirtschaftlichen Kräfte) に関して機能させんとするものであったといえよう。

もっとも、組合法は、この経済計画に法的拘束力を付与しなかったばかりか、その基本的性格についてさえほとんど規定するところがない。そこでは、建築線の確定、移住許可および建築的利用の方法・程度に関する建築警察命令の発布等についての方向が示されているに過ぎなかった。すなわち、ゲマインデの建築線計画それ自体を予め規制するという意味での直接的拘束性は、この計画には含まれていなかったのである。それゆえ、ゲマインデの計画の経済計画に対する適合義務も存在しないこととなり、その結果、一面では、経済計画というこれまでにはない新たな計画手法を採用したこと自体の効果が制限されてしまったばかりではなく、他面では、従来からの計画を統合

する意味での上位概念としての経済計画の出現によって、それと下位の計画との関係および各計画間の機能およびその境界の不明確性が、必然的に顕在化せざるをえなかった⁴²⁾。

経済計画は、このように、法律上のカテゴリーや整合性を考慮することなく、もっぱら実務上の必要からのみ考案されたものであった。すなわち、建築線の確定、開発許可の付与などに際し、組合の個々の権限を統一的論理に基づいて行使させ、同時にまた、組合の計画意図をゲマインデに周知させるためにこそ、全体を統合する経済計画が必要とされたのであり、地域計画に本質的な諸問題は依然事務処理上の問題としてのみ捉えられているにすぎなかった。

3) もっとも、このような不明確性は、その後、2つの相対立する方向で解決の試みが示されることになる。第一は、経済計画もしくは土地分割計画を、ゲマインデが計画を策定する際の建築線計画の前段階として、すなわち、今日の土地利用計画 (Flächennutzungsplan) に相当するゲマインデ全体を視野に収めた地盤利用計画 (Bodennutzungsplan) として、第二は、地域計画的な論理を前面に押し出すことにより、経済計画もしくは土地分割計画を、それ自体直接には土地利用を規制しない枠組的計画 (Rahmenplan) として理解するものである。このうち、後者の視点は、ナチスの政権獲得に伴い、ライヒ法上の全体計画へと発展していくこととなる⁴³⁾が、前者は、1926年のプロイセン都市建設法 (Das preußische Städtebaugesetz) および1933年のライヒ都市建設法 (Das Reichsstädtebaugesetz) の両草案 (実現はしなかった) に明確に示されている⁴⁴⁾。

a) まず、プロイセン都市建設法草案は、ゲマインデの建設的發展を地域の全体的發展と強力に調和させようとするもので、そのための手法として土地分割計画が考えられている (2条)。この計画は、建築線計画および地区詳細計画のための基本方針および枠組となるべきもので、その策定は、各ゲマインデの義務であるとされている。また、各ゲマインデにまたがる土地分割計画の作成は、各ゲマインデ代表からなる開発委員会 (Siedlungsausschuß) が、当該計画に関して、県知事 (Regierungspräsident) によって任命された議長の下で、全構成員の同意を得て決定するという特別の手續が考えられている。したがって、ここでは SVR のごときゲマインデの連合形態は念頭に置かれておらず、そのことにより、広域的な計画の策定は各ゲマインデのレベルに移行していくこととなる⁴⁵⁾。SVR が全経済的な視点の下に経済計画を構想したのに対して、そこでは特殊建設的な視点が再び前面に登場していることにも注目する必要がある。その点は、本草案で示された3つの目標⁴⁶⁾にも窺うことができる。

すなわち、草案の第一部で規定されている土地分割計画は、ゲマインデの将来の都市建設上の發展を先見的に規制することによって、その發展の支障となるような土地利用を禁止することを目的とし、ここでは、とりわけ、ゲマインデ領域内を緑地、道路、工場地帯、住宅地等の区域に区分することをもって、建築を原則的に禁止する領域の確定に奉仕しうるものと考えられており、それは今日の土地利用計画および開発制限区域 (Außenbereich) の制度と共通するものを内包している。さらに、この計画の法的効果は、開発委員会の認可を経て条例として確定されることをもって、直接的な建築制限にまで及ぶとされているが、これまた今日の連邦建設法上の地区詳細計画と、その形式および効果の面において極めて類似したものといえる⁴⁷⁾。また、第二部においては、土地分割計画に基づいて建築線計画が策定されるべきことが規定されているが、これも、連邦建設法上の土地利用計画と地区詳細計画との関係に対比しうるものである⁴⁸⁾。

b) 次に、ライヒ都市建設法草案では、二段階の都市建設計画のシステムが構想されている⁴⁹⁾。

まず、草案では、経済計画 (Wirtschaftsplan) —— 土地分割計画、土地利用計画、総合地区詳細計画、建築線計画 —— と地区詳細計画 (Bebauungsplan) —— 建築線計画 —— とが区別されている。このうち、経済計画は、それが土地利用の概要を表し、地区詳細計画の基礎となるものである

(2条)点で、今日の都市建設上の土地利用計画的な性格であるといいうる。外部に対する拘束的効果をそこに含まず、それ自体直接的には土地の利用を規制しないという点では地域計画的思想を内在させたものとみることができないでもないが、その策定は、通常は個々のゲマインデによるべきものとされており、本草案による経済計画の制度には今日的な意味での地域計画の思想は含まれていなかったといつてよいであろう。

c)ところで、これらのグループに含まれるものとして、もう一つ、1932年のザクセン一般建設法⁵⁰⁾の改正法⁵¹⁾を挙げることができる。

この法律は、各地域にまたがった計画を、都市建設という視点から理解し、旧法上の地区拡大計画(Ortserweiterungsplan)を土地分割計画へと拡大・形成している(38条～38条f)。そして、それが建設的・経済的發展等が必要とされる場合に直ちに策定され、しかも必ずしも個々のゲマインデ領域に限定されてはおらず⁵²⁾、更には、各ゲマインデにまたがるものについては、原則として、目的組合ないしは区域連合体(Bezirksverband)が策定することとされている(38条b)など⁵³⁾、地域計画論としての独自の形を作り上げた最初のものとみなしうるであろう。しかしながら、この法律における土地分割計画は、その規律が、地区詳細計画に付属したものとして捉えられている点で、依然として都市建設計画の域を出てはいない。

b)さて、以上のところからも明らかなように、各地区にまたがった計画は、まず第一に、地域計画上の全体的な開発の視点を中心に行われ、そこでは、それらの計画を都市建設的な考慮からいかに解放するか、ということのみではなく、むしろ逆に、都市建設は上位の包括的な計画の支配下に入ることとされ、その後、建設計画をより大きなシステムにいかに組み入れるかが問題とされる。各地区にまたがった計画は、まず、個々のゲマインデの土地計画として行われ、その手法としての経済計画や土地分割計画は、ゲマインデの全領域に関する土地利用計画である。そして、この個々の土地利用計画が、各ゲマインデ共同の審議会もしくは国家の機関が策定するところでのみゲマインデにまたがる広域的な計画となるが、このようなことは例外であった。したがって、各地区にまたがった計画は、ここで再び地区的な観点からのみ眺められることになる。つまり、都市建設という観点からは独立した地域計画は定着しえなかったのであった。

おわりに

地域計画の機能や法的位置づけに関しては、今日においても特定の評価がなされているとはいいがたい。しかし、大ベルリン目的組合およびSVRの考察からも明らかなように、それは、確定的なものとして策定されるわけでは決してなく、あるいはまた具体的な執行を目的とした特定の建築計画や地区詳細計画であるわけでもなかった。むしろ、それ自体が柔軟な性格を有し、状況に応じて常に吟味され続けるべきものである、ということに関しては、この時期から当然のごとく前提とされていたように思われる。SVRの組合法においてもそのことは法律的に明確に規定されており、今日的視点からみても、そこには計画そのものに対する健全な認識が表明されていたとみることができよう。

ところで、以上の計画実践について、それを行政組織的観点から眺めるならば、地域計画事業の担当者が、SVRのごとく自治を尊重する形で組織化されていることが重要である。地域計画事業は、本来、国家および州からは独立して、政治的にも財政的にもそれらの介入を極力排する形で実施されることが望ましい。大ベルリン目的組合のように、その理念はともかくとして、現実には強

力な国家的イニシアティブの下で都市建設が遂行されていた例も多いが、その場合でも、計画化の作業それ自体は、基本的には、地域の特殊事情を考慮しつつ自治的性格を具備した組織に委ねられていたといっていよいであろう⁵⁴⁾。その場合、国家の任務はいわゆる高権的任務 (Hoheitsaufgaben) に限られることとなるが、ここにおいて地域計画の領域においても国家行政 (Staatsverwaltung) と自治行政 (Selbstverwaltung) との自覚的な分業が果たされる契機が存し、それは、後に、州計画庁 (Landesplanungsbehörde) および州計画共同体 (Landesplanungsgemeinschaft) という制度的な形となって具体化される⁵⁵⁾こととなる。

また、地域計画的な発想が前面に登場することによって、具体的な計画領域の設定に関しても、それが必ずしも行政区画の境界線に拘束されたものではなく、共通の問題関心によって結びつけられた領域を全体的な関連の中で捉え、計画化の必要性に応じた形で線引きがなされ、そのことこそが地域計画の策定に際しての本質的要因として認識されている。SVR の経験からも明らかなように、地域計画に関する境界設定の問題は、あくまでもその内容的な課題の側面から解決されるべきであるし、それは国家行政の固定化した枠内でよりも自治行政の柔軟な組織的可能性によってこそ容易に解決されるものである。これに対しては、シュミットの考え方が厳しい批判に晒されたごとく、計画化領域を政治領域に適合させようとする国家的な介入も当然のごとく生じるが、SVR における経験は、それを計画の本質的部分から反証してみせたという点で、今日の計画実務においても参考になろう。

さて、ルールでの地域計画は、その後ドイツ各地に普及・展開する。たとえば、1925年には中部ドイツ工業地帯、SVR 圏域を除くルール地域、1928年にはハンブルク・プロイセン地域、1933年にはオーベルシュレージエン地域、デュッセルドルフ・ケルンを中心としたライン・マイン地域などにおける地域計画の展開がそれである⁵⁶⁾。こうして1932年頃には、当時のドイツ領域の29%、人口にして58%が、なんらかの地域計画の圏域に所属する状況が生まれていた。このことは、都市計画の発展、さらに地域計画の成立およびその普及によって、ゲマインデから地域へ、地域から州へという、文字どおりの自治を基礎とした“下から上へ”という計画の展開を意味していた。

しかし、このことは、必ずしもそのまま妥当な国家全体の計画の成立を意味しなかった。自生的な地域計画はいわば工業化地域、発展地域に集中しており、その他の地域との拡大する地域格差を解消するには、単なる地域計画の集合を超えた、新たな国土計画の理念を必要としたのである。この点、SVR に関していうならば、当時すでに、地域計画の差別化がなされていた。たとえば、シュミット自身も、地域計画に関しては“一般的なもの”と“特殊なもの”とを明確に区分していたといわれる⁵⁷⁾。すなわち、SVR や他の地域計画組合で策定される総合計画としての経済計画は、州もしくは国家全体からみれば特殊な計画に過ぎず、それをこえて国家全体に関わるような一般的な地域計画の必要性を強調しているのである。ここで一般的な地域計画は、特殊なそれである経済計画に州および国家全体の視点からの基本的な考え方を示すものであり、経済計画は、都市や郡で策定される計画の標準となりうるものとして位置づけられる。このような区別は、計画論上は当然のごとくであり、計画相互の整合性や各計画領域ごとの地域格差を解消する意味でもその必要性は十分に認識しうるものである。そして、ナチス期の国土計画はある程度このような要請に沿うものであり、この地域格差問題に応える内容をもつかのごとくであった。しかし、それは自治の否定と徹底した中央集権による上からの国土計画、すなわち、個々の地域計画を国家的視点から統一化する目的を有するものであり、しかも軍事目的のために計画を利用するような体制であった。こうして、地域計画の次に来るべきドイツの国土計画、すなわち国土整備政策 (Raumordnungspolitik) の本格的展開は、戦後をまたねばならなかったのである。

註

- 1) 当時のルール地域の状況および SVR 設立の背景については, vgl. H. Neufang, Der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk (1920-1963), DÖV 1963, S. 812ff.; H. G. Steinberg, Geschichte des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk, Die Verwaltung 1 (1968), S. 165ff.; E. Pankoke, Regionale Öffentlichkeit im Ballungsraum Ruhr, Die Verwaltung 9 (1976), S. 73ff.; E. Schmidt-Aßmann, Grundfragen des Städtebaurechts, 1972, S. 51; J. Umlauf, Wesen und Organisation der Landesplanung, 1958, S. 27ff.
- 2) 大ベルリン目的組合の意義については, 拙稿「大ベルリン目的組合の設立と展開——ドイツにおける地域計画の成立(1)——」熊本大学教育学部紀要(人文科学) 38号(1989) 1頁以下参照.
- 3) 拙稿・前掲 6頁以下.
- 4) 今日の SVR の実態については, 中村直喜「西ドイツにおける地域計画(1)」地域開発126号(1975)62頁以下参照. なお, SVR は, 1979年の法律 (Zweites Gesetz zur Funktionsreform vom 18. September 1979, GV S. 522) により, 「ルール地域自治連合」(Kommunalverband Ruhrgebiet — KVR) と改称され, その実態を変化させつつ活動を継続しているが, 詳細については後日を期したい. Vgl. G. Stähler, Der Kommunalverband Ruhrgebiet, DÖV 1980, S. 69ff.
- 5) R. Wahl, Rechtsfragen der Landesplanung und Landesentwicklung, 1. Bd.: Das Planungssystem der Landesplanung, 1978, S. 173.
- 6) 田園都市論を本格的かつ体系的に主張し, 実践したのは, イギリスの E・ハワード (Ebenezer Howard) であったが, 彼は, その著『明日の田園都市』(原題: Garden Cities of Tomorrow, 1902) (長素連訳) 鹿島出版会 (1968) において, 田園都市論を具体化するものとして, ｲ)都市と農村の結合, ｴ)都市の経営主体による土地公有制, ｵ)人口規模の制限, ｴ)開発利益の社会還元, ｴ)地域の自給自足性, ｴ)住民参加と行財政の自立性, などを提言し, 都市・農村・労働問題等に対して, 田園都市という新たな地域単位, 産業結合形態, 生活形態, 行政形態をもってそれに対処しようとしている. ハワードの田園都市論は, 今日なお, 都市問題解決のためのモデルの原型として生き続けているといえる. ドイツおよびイギリスにおける田園都市運動については, 祖田修『西ドイツの地域計画』大明堂 (1984) 7頁以下, および日笠端『都市計画』共立出版 (1977) 11頁以下参照.
- 7) 国立公園という概念自体は, 国土の自然の状態を保存しようという意図のみを含んでいるわけではないので, 今日の用法からすれば誤解を生じやすい概念であるが, 要するに, 都市近郊の保養地 (Naherholungsraum) の建設のために各地域にまたがった草地 (Wiesen) や森林 (Wäldern) を形成・維持しようとするものであった.
 なお, 今日, 国立公園 (自然公園) の類型としては 3つのものが存在するとされる (たとえば, 山村恒年『自然保護の法と戦略』有斐閣 [1989] 101頁以下). すなわち, ｲ)自然資源保護型, ｴ)自然利用型, ｴ)折衷型で, ここでの国立公園概念は, 自然の生態系や景観などを保護しながらレクリエーション利用にも資するという意味で, 今日のアメリカの国立公園と同様に折衷型といえようが, 利用を重視して各種の施設整備を中心として構想・運営されているわが国の国立公園 (自然公園) とは若干異なるように思われる.
- 8) 以上につき, 祖田・前掲 8頁以下参照.
- 9) デュッセルドルフ市緑地委員会の提言については, vgl. Umlauf, a.a.O., S. 28.
- 10) 当時の都市計画および地域計画の状況については, 拙稿「建築線立法の展開——ドイツにおける地域計画の萌芽——」熊本大学教育学部紀要(人文科学) 37号(1988) 73頁以下参照.
- 11) シュミットは, もともとは水問題の専門家であり, 大学卒業後の経歴をみても, ライン河流域管理所の主任, 更にはデュッセルドルフやルール地域などの河川管理所長等を歴任している. それらを通じて, 彼は, 水問題はもちろんのこと, 急速な工業化に伴い生じつつあった都市問題・社会問題にも関心を抱くようになったという.
- 12) シュミットの覚書の内容については, Umlauf, a.a.O., S. 28ff.; Steinberg, a.a.O., S. 168ff.
- 13) “Siedlung” の語は, ドイツにおいては「都市建設」もしくは「宅地開発」という意味で用いられる場合も多いが, シュミットのいう “Generalsiedlung” には「総合的開発」もしくは「一般計画」ともいうべき内容を含んでおり, 前述の用法と多少意味合いを異にする.
- 14) 以上につき, Steinberg, a.a.O., S. 167ff.
- 15) Umlauf, a.a.O., S. 28.

- 16) すでに述べたように、シュミットの構想に対しては、特に自治体の政策担当者を中心として異論を唱える者が少なからず存在していた。このような中にあって、その理念を実現し、その現実形態としての SVR を組織するに際しては、後のドイツ帝国宰相 (Reichskanzler) で新たなエッセン市長に就任した H・ルター (Hans Luther) の功績が大であった。彼は、現実が生じている諸問題の解決は特別の組合を設立することによってのみ可能であることを主張し、シュミットの構想に批判的なグループの説得にあたったばかりでなく、エッセン市の法律担当助役を中心とする作業グループを編成して SVR 設立に向けての法律案の作成に尽力している。
- 17) GS S. 286.
- 18) Vgl. Neufang, a.a.O., S. 813.
- 19) たとえば、プロイセン建築線法 (Das preußische Fluchtliniengesetz von 1875) は、個別的な建築に関して、建築用地と道路線との境界を明確に区切ることに目を向けたものであった。そこには、確かに、個々の建築物に対する警察的監督という従来の規制枠組を超えた手法がみられないではないが、それが必ずしも都市問題の解決のために採用されたものではなかったがために、現実には有効に機能しえなかった。同様のことは、プロイセン住宅法 (Preußische Wohnungsgesetz von 1918) についてもあてはまる。当時、建築用地をどのように利用するかは、もっぱら土地所有者や土地投機者に委ねられていたものであり、そこでの規制は警察的な考慮 (危険除去) の枠内で行いうるに過ぎなかった。すなわち、利用方法が明確にされていなかった土地に関しては建築を認めないといった効果をも有するような、公権力による積極的な利用方法の確定は存在しなかったのである。このような形での法制度は1920年に改正されたプロイセン住宅法で初めて採用されるが、特定の地域を超えた広域的・地域計画的視点に基づく収用や許可の制度は含まれていない。拙稿・前掲註10) 80頁以下、86頁参照。
- 20) 以上につき、Neufang, a.a.O., S. 813.
- 21) “Wirtschaftsplan” に「経済計画」の語をあてることについては問題がないことはない。この計画は、居住活動の盛んな地域についての土地利用の調整をその基本的内容としているため、それを「開発計画」とすることがその内容に合致しているといえる (日笠端ほか「西ドイツにおける都市計画の制度と運用 (その1)」土地住宅問題20号 (1976) 22頁 [中村直喜執筆]。ただ、本稿では、“Siedlung” 等との用語上の混乱を回避するために、とりあえず「経済計画」の語をあてることにした。
- 22) Steinberg, a.a.O., S. 172; Umlauf, a.a.O., S. 39f. Fn. 29.
- 23) 市には郡に属するものと属さないものがある。そのうち、“kreisfreie Stadt” は郡に属さない市であり、比較的大きな都市である。それは、郡の任務および官庁の任務を遂行する。他方、“Stadt” は郡 (Kreis) の下部行政機構である。
- 24) 前掲・註16) 参照。
- 25) たとえば、成田頼明『西ドイツの地方制度改革』良書普及会 (1974) 27頁以下など参照。
- 26) § 1[1] VbO. Vgl. Neufang, a.a.O., S. 815ff.
- 27) Vgl. § 16 VbO.
- 28) Vgl. § 19 VbO.
- 29) ここで示されている空間が、組合法16条でその対象としている緑地帯 (Grüngebiet) と一致するかどうか、後に再三再四、法律上の問題として表面化する。
- 30) Vgl. § 20 VbO.
- 31) Vgl. § 22 Ziffer 1 VbO. この条項の意図は、組合理事長が地区および郡の警察庁 (Orts- und Kreispolizeibehörde) に代わって建築・住宅命令 (Bau- und Wohnungsverordnung) を発布もしくは廃止するというにであった。ただ、実際には、手続規定が十分に整備されていなかったために、理事長が組合委員会の同意を得て、しかも組合地域の一部について実施されたに過ぎなかった。以上につき、vgl. Neufang, a.a.O., S. 816.
- 32) 構成員たるゲマインデの分担金等が SVR の財政的基礎を実質的に支えており、それがまた自治権の基盤でもあった。Vgl. Umlauf, a.a.O., S. 34, 43.
- 33) BGBl. I. S. 341.
- 34) しかも、この場合の組合 (正確には組合理事長) の権限は、単なる警察的監督にとどまらないものであった。かつて言及したように、プロイセン建築線法は、それまで地方警察 (Ortspolizei) の有していた建築線確定の権限を市町村長 (Gemeindevorstand) に委譲し、都市計画に際してのゲマインデの役割を明確にしたが、諸般の事情により、それは実効的には運用されないままであった。以上につき、拙稿・前掲註10) 77頁以下参照。
- 35) 道路建設義務 (Wegebaupflicht) は、本来、州の立法事項であったが、SVR の設立に際してその権限を実

質的に肩代わりする方向が州議会において承認されている。SVRは、設立後、1,300kmにも及ぶ幹線縦貫道路 (Hauptdurchgangsstraße) を確定し、その建設に着手している。もっとも、SVRはその目的に自らの道路建設義務を明示することは回避し、あくまでも郡・都市の道路建設官庁を技術的・行政的に支援するという立場を示すにとどまった。その最大の理由は、道路建設行政のための組合独自の財源が十分ではなく、道路建設のごとき巨大プロジェクトを遂行しえなかったというに他ならない。

当時、この地域は、プロイセンの中でも最も豊かな州の1つとみられており、全ての行政能力が各都市に十分に備わっていた。したがって、道路建設行政も各々が独自の立場から、しかも諸要求に十分に應えうる形で実施されていた。そのため、組合が実施する道路建設について全ての自治体の総和を得ることは実質的に困難であり、道路建設のための組合の年間資金も非常に限られていた。このような状況の下に、公債を採用する試みもなされたが、失敗に終わったようである。

もっとも、組合は後に、金利や返済条件が非常に厳しいにもかかわらず、「創造的な失業者救済事業」 (produktive Arbeitslosenfürsorge) という形で借款を獲得し、道路建設事業を積極的に推進していく。もっとも、財政的困窮はその後も続き、後に生じてきた自動車税 (Kraftfahrzeugsteuer) という構想も、組合は道路の建設を直接に担当する者ではないという理由で拒否される。しかし、このような悲惨な状況にもかかわらず、組合は、正式には道路建設義務者ではなかったものの、数100kmの道路を新たに建設していくことになる。

- 36) Gesetz zur Erhaltung des Baumbestandes und Erhaltung und Freigabe von Uferwegen im Interesse der Volksgesundheit, Pr.GS S. 213.
- 37) 祖田・前掲42頁。
- 38) Vgl. W. Ernst, Raumordnung als Aufgabe der planenden Gesetzgebung und Verwaltung, in: J. H. Kaiser (Hrsg.), Planung III, 1968, S. 129ff., 135. すなわち、ここでは各々の地区の利益に対するより広域的な地域の利益の考慮が前面に押し出されている。
- 39) ところで、1933年に制定された宅地開発法 (Wohnsiedlungsgesetz) は、新しい都市開発制度として経済計画を導入し、移住活動の盛んな地域について土地利用を調整することを定めたが、ここでの経済計画という考え方は、実は、SVRで展開されたものである。1933年の宅地開発法については、とりあえず、Schmidt-Aßmann, a.a.O., S. 57ff.
- 40) 経済計画は、まず初めに個々のゲマインデおよび郡 (Kreis) の領域のために策定された。しかし、これらの個々の計画では、地域全体についての計画化に関する考え方がその基礎になっている (SVRでは、これらの個々の計画に基づいて、1934年から1937年の間、SVRの全領域をカバーする全体的経済計画 [Gesamtwirtschaftsplan] が策定されている)。経済計画は、計画化の作業に経済的・社会政策的な視点を含ませることによって、土地利用計画について、全経済的次元での開発を実施しようとするものであった (vgl. Schmidt-Aßmann, a.a.O., S. 49)。そのほか、SVRの経済計画に関しては、Umlauf, a.a.O., S. 39; Steinberg, a.a.O., S. 172; Neufang, a.a.O., S. 817に詳しい。
- 41) Wahl, a.a.O., S. 176.
- 42) もっとも、このような性格の経済計画も、たとえば、そこで緑地としての地域指定を受けた土地については、そのことから当然に建築禁止という法効果が導かれるものとされる (vgl. PrOVG Ur. v. 9. 5. 1940. PrOVGE 105, 252ff., 253.) など、現実的には、多方面で直接・間接の影響を及ぼすことになる。また、他方で、後に組合が州計画共同体 (Landesplanungsgemeinschaft) としての機能を付与されるに伴い、そこでの経済計画に部分的国土整備計画 (Teilraumordnungsplan) という性格づけをする論者もあり (z. B. Neufang, a.a.O., S. 818; Steinberg, a.a.O., S. 172; vgl. auch W. Weber, Entspricht die gegenwärtige kommunale Struktur den Anforderungen der Raumordnung? Gutachten für den 45. Deutschen Juristentag, 1964, S. 8f.), 経済計画の重要性を認識したうえで、その法的取扱いをめぐる議論が新たに登場してくることとなる。
- なお、ここでの経済計画の論理は、1950年のノルトライン・ヴェストファーレン州の州計画法においても採用されることとなるが、これに関しては後日を期したい。また、戦前および戦後のLandesplanungを区別する意味で、後者のそれを「州計画」と訳出したが、この点の詳細も後日に譲りたい。
- 43) これについては別稿を予定している。
- 44) 両草案の詳細については、vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg, a.a.O., Einl. Rdn. 11 (S. 8); Schmidt-Aßmann, a.a.O., S. 4.
- 45) 但し、特別な事情があるときは、ゲマインデの上位行政機構としての郡が土地分割計画を策定できるとされている。Vgl. Schmidt-Aßmann, a.a.O., S. 54; Umlauf, a.a.O., S. 69f.
- 46) すなわち、1)各ゲマインデ間の計画をも含めた都市建設計画のための新たな法的基礎の創造、2)都市建設

上の計画化の措置を行うに際しての収用と所有権の内容確定との間の限界づけ、ハ) 現行の都市建設法の統一化、改正、補充である。

- 47) 地区詳細計画の行為形式およびその効果については、拙稿「計画の行為形式に関する一考察（一）」立教法学22号（1984）51頁以下参照。
- 48) そのほか、詳細については、vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg, a.a.O., Einl. Rdn. 11, S. 8ff.
 地域計画的な関心事項に関しては、郡もしくは県知事によって、都市建設という方法の中で考慮されるものであったが、都市建設と地域計画とは法案上は概念的な区別は何ら示されておらず、地域計画を意図した規定も見あたらない。もっとも、数年後には、各州で地域計画あるいは州計画の問題を真剣に議論すべき必然的要因が生じ、その策定作業に着手することになるが、その際に採用される組織的方法が、プロイセン都市建設法草案にもみられる開発委員会という方法であった。そしてそれが後年の州計画共同体 (Landesplanungsgemeinschaft) へと継承されていくのである。
- 49) Schmidt-Aßmann, a.a.O., S. 54.
- 50) 本法については、拙稿・前掲註10) 83頁以下参照。
- 51) Zweites Gesetz zur Änderung des Allgemeinen Baugesetzes vom 20. Juli 1932, GVBl. S. 133. Vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg, a.a.O., Einl. Rdn. 15, S. 16ff.
- 52) 地区拡大計画の目的が、主要道路および主要な給排水施設を予め確定することにあつたのに対して、広範囲の交通・経済領域について策定される土地分割計画は、土地の将来の利用を長期にわたって規律するものであった。しかも将来の地区詳細計画および土地利用計画が策定さるべきことについても規定を設け、これらの計画に反するものは変更を要するとされていた。
- 53) それと並んで、第三の可能性として、内務省の指示に基づき、国家官庁により土地分割計画が策定されることも想定されている。この場合、国家官庁は、当該自治体の代表者および経済的・文化的・芸術的利益の主張者からなる計画委員会 (Planausschuß) を組織して事にあたることとされている。なお、この第三の計画策定手続では、当該計画の合法性の審査だけではなく、計画策定についての合目的性の審査も行われる (vgl. Schmidt-Aßmann, a.a.O., S. 55).
- 54) 大ベルリン目的組合の場合は、自治という形は単に表面的なものに過ぎず、その成立は構成ゲマインデを半ば強制的に合併させたものであったし、成立後の組合活動に関しても、実効的な協力関係についての内部的な合意およびそれに伴う組織的準備がなされていなかったことなどが、失敗に終わった最大の要因の一つと考えられる。
- 55) 戦後の州計画法 (Landesplanungsrecht) の具体的な展開については、別稿を予定している。
- 56) 各地域における地域計画の展開については、vgl. Umlauf, a.a.O., S. 46ff.
- 57) Umlauf, a.a.O., S. 64.